



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Administração  
Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

ANDRÉ LUIS GOMES

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:  
o olhar técnico e político da assistência social**

Brasília – DF

2019

ANDRÉ LUIS GOMES

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: o olhar técnico e político da assistência social**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professora Orientadora: Dra. IZABELLA  
LACERDA PIMENTA

Brasília – DF

2019

**ANDRÉ LUIS GOMES**

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: o olhar técnico e político da assistência social**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**ANDRÉ LUIS GOMES**

**Dra. IZABELLA LACERDA PIMENTA**  
Professora-orientadora

**Dra. FÁTIMA DE SOUZA FREIRE**  
Professora-Examinadora

**Dr. DENILSON BANDEIRA  
COELHO**  
Professor-Examinador

Brasília, 07 de junho de 2019

Dedico este trabalho aos meus três filhos Anderson, Tiago e Eloah, as razões de todo esforço, para que através do exemplo se dediquem sempre na busca contínua do conhecimento. Pois o conhecimento é a melhor maneira de se pavimentar o caminho para toda vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, que para mim é fonte de todo conhecimento. Agradeço a paciência e a compreensão dos meus filhos, pela falta de atenção nos momentos de estudos. Agradeço aos irmãos e amigos que sempre me deram ânimo nos momentos de desânimo. Sou grato a minha orientadora, por ter dedicado parte do seu tempo, em meio as tantas outras responsabilidades, para dá a direção. Agradeço a todos docentes, que possibilitaram a concretização desse sonho.

**“O homem deve criar as oportunidades e não somente encontrá-las.” Francis Bacon**

## RESUMO

O presente trabalho foi dedicado a buscar conhecimento de uma das funções da Política de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial. A referida função, foi inserida como função de assistência social, na estrutura do Sistema Único de Assistência Social SUAS, pela Lei 12.475/11, oito anos depois da Lei 8.472/93 – LOAS.

A Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 – NOBSUAS/2005, já apontava que a Vigilância Socioassistencial como um meio técnico de assessoramento para os gestores da política de assistência social conhecer os potenciais riscos e vulnerabilidades existentes no território, porém ainda não fazia parte da estrutura da gestão da assistência social.

Por meio da exploração bibliográfica e da observação em uma secretaria de assistência social, de um município goiano, com menos de 20.000 habitantes, buscou-se compreender como se deu a implantação e o como a função contribui com a Gestão para desenvolver suas ações no enfrentamento dos riscos e vulnerabilidades sociais e seus agravamentos.

Com base nas leis e nos referenciais teóricos, fez-se uma comparação, entre as informações observadas, durante três meses de trabalho in loco, acompanhando as rotinas de trabalho no departamento da vigilância socioassistencial e examinando documentos, pertinentes as atribuições da função.

Para análise do estudo, estabeleceu-se como parâmetro o Capítulo VII, da NOBSUAS/2012, que trata especificamente, da função de assistência social, a Vigilância Socioassistencial. A análise considerou os artigos, parágrafos e incisos da norma e fez uma relação com as ações da vigilância socioassistencial.

A relevância da Vigilância Socioassistencial está no compromisso da elaboração do diagnóstico, na organização, estruturação e padronização das informações, a fim de subsidiar a Gestão no planejamento das ações com objetivo de conhecer o território e as suas demandas e ofertar serviços, programas e benefícios que vão de encontro com essas demandas.

**Palavras chaves: Vigilância Socioassistencial, Diagnóstico Social e Assistência Social**

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Tabela dinâmica

Figura 2 – Gráfico dinâmico

Figura 3 – Formulário de Levantamento de Riscos e Vulnerabilidades

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	Contextualização.....	1
1.1.1	Assistência Social como política pública.....	2
1.1.2	O pleno exercício da cidadania.....	4
1.1.3	Vigilância Socioassistencial.....	6
1.2	Formulação do problema.....	7
1.3	Objetivo geral.....	8
1.4	Objetivos específicos.....	8
1.5	Justificativa.....	8
2	REVISÃO TEÓRICA.....	9
2.1	O caráter constitucional e regulatório da assistência social no Brasil com ênfase na função de vigilância sócio assistencial.....	10
2.2	A formação da cidadania.....	13
2.3	O caráter Exemplo de subtítulo de segundo nível.....	19
2.3.1	Vigilância socioassistencial como ferramenta da gestão pública.....	21
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	25
3.1	Característica geral da pesquisa.....	26
4	RESULTADO E DISCUSSÃO.....	27
4.1	Processo de implantação da vigilância socioassistencial.....	27
4.2	Análise das prerrogativas da legislação comparadas a realidade vivida no município do nordeste goiano.....	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
	REFERÊNCIA.....	34

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pesquisou sobre a função de Vigilância Socioassistencial, com um dos instrumento das proteções sociais, da política de assistência social. Muitos são os entendimentos sobre o seu papel. Essa diversidade de entendimento têm causado inquietudes entres profissionais e gestores. Essa assertiva foi introdutiva no Caderno 3 “VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: garantia do caráter público da política de assistência social”, tema tratado no curso CapacitaSUAS, programa de capacitação continuada da Secretaria Nacional de Assistência Social, realizado em 2013. (BRASIL, 2013)

Mesmo com a realização do CapacitaSUAS que buscou assessorar os gestores e técnicos para implantação da vigilância socioassistencial, as dúvidas e desafios são constantemente até os dias atuais, principalmente entre os município. Vezes por falta da compreensão da função, vezes por falta de recursos financeiros e técnicos ou por ambos os motivos, e até por falta de interesse político.

O fato é que o tema foi resolução deliberativa desde a V Conferências Nacionais de Assistência Social, realizada em 2005, que foi prevista, na Resolução CNAS N° 40, de 16 de fevereiro de 2006, a seguinte determinação, “[...] 7 – A assistência social como política que deve assegurar direitos de cidadania deve ter seu processo de gestão requalificado, reestruturado e profissionalizado de modo a: [...] que a gestão de assistência social esteja preparada para realizar e manter a vigilância social territorializada de riscos e vulnerabilidades sociais.” (BRASIL, 2006).

Na intenção de se conhecer mais sobre o tema, passa-se a contextualização, seguindo à investigação através de referencias da legislação vigentes e teorias afins.

## **1.1 Contextualização**

O termo Vigilância Socioassistencial foi concebido pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, enunciado no Parágrafo Único do Artigo 6º-A da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS 8.742/93, proveniente da inclusão pela Lei 12.435/11, que a caracteriza como “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.” (BRASIL, 2011). Nesses termos, firmar-se a Vigilância Socioassistencial como uma função de assistência social para produzir conhecimentos sócio territorial, sistematizar e consolidar informações e subsidiar a gestão e técnicos dos serviços e programas sociais.

Os capítulos servirão para organizar a estrutura textual e sistematizar as ideias a serem abordadas, que serão subdivididos em seções. Neste capítulo, trata-se dos principais conceitos temáticos a serem abordados e discutidos pelos referenciais teóricos, veremos os tópicos genéricos que proporcionará a base de entendimento dos assuntos específicos. Sequencialmente serão contextualizados os seguintes temas genéricos: 1.1.1) Assistência social como política pública; 1.1.2) O exercício pleno de cidadania e; 1.1.3) Vigilância Socioassistencial.

Após esta breve apresentação do proposto tema, as linhas a seguirem, buscarão contextualizar todos os assuntos a serem tratados neste trabalho, não com a pretensão de ser solução para os problemas enfrentados no âmbito da Política de Assistência Social, mas com o intuito de tentar compreender e lançar luz sobre uma das funções dessa política pública que tem papel fundamental para o desempenho de uma gestão eficiente, eficaz e efetiva.

### **1.1.1 Assistência social como política pública**

A Assistência Social no Brasil hoje é Política Pública e está assegurada pela Constituição de 1988. Mas o serviço já era oferecido no começo do século XX, não como política pública, mas como ações assistencialistas, que registra-se pelos anos de 1930, a partir das disputas entre as classes dominantes, donas do capital, e dos interesses dos trabalhadores. Conforme Souza e Gonçalves (2014) destacam, “A assistência social não era uma das preocupações do governo e as ações assistenciais eram desenvolvidas, sobretudo pela Igreja, de forma descontínua e com caráter de benemerência.” (SOUZA e GONÇALVES, 2014).

Assim a Assistência Social no Brasil têm ao longo de sua história uma trajetória marcada por dois períodos, um antes e outro depois da Constituição Federal de 1988. O primeiro período, nos início da década de 1930, marcado pela caridade e solidariedade religiosa e entendida como uma ação caritativa e clientelista, que observava o indivíduo, não como cidadão, mas como uma pessoa necessitada de compaixão, numa visão afastada do senso de direitos, as ações assistencialistas eram realizadas como favor e piedade.

Algumas das características do assistencialismo praticado por ações públicas e privadas antes da Constituição Federal de 1988, estão o caráter eventual, personificado pela descontinuidade, falta de ética do direito coletivo e social, clientelismo, ações fragmentadas que não possuía a primazia pela promoção social do cidadão e dos seus direitos, que não valorizava o serviço e estimava-se pela filantropia e pelo voluntariado, predominando as práticas assistencialistas e demagógicas. (GOIÁS, 2015)

O segundo período são as bases demarcadas pela Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, pois o indivíduo passa a ser sublinhado numa perspectiva de cidadão com direitos assegurados constitucionalmente. Desde então a trajetória da Assistência Social no Brasil, teoricamente, é garantida como política pública e deve ser assegurada pelas três esferas governamentais.

A LOAS é o marco regulatório e têm em seu princípio o avanço da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) garantindo que os estados, o Distrito Federal e os municípios, façam dotações orçamentárias, afim de propiciar condições para transformar o caráter assistencial, rompendo com o assistencialismo clientelista, que outrora focava na caridade e na barganha política. A assertiva é uma prerrogativa legal para a consolidação de um novo modelo assistencial, que têm como objetivo a promoção e a emancipação do indivíduo e da família. Encarregada de assegurar os direitos sociais constitucionais, a PNAS é o pilar da política pública de assistência social que sustenta a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial, a fim de promover a igualdade e a justiça social. (BRASIL, 1993)

Deste Marco em diante, Fontenele e Escorsim (2007, 2008), respectivamente, afirmam que “[...] a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), [...], passa a ser um dos componentes fundamentais na luta pela, concretização das práticas de igualdade e justiça estabelecidas na Constituição.” (apud EPIFÂNIO [201-?]). Sabe-se que na prática, na maioria dos municípios brasileiros, os direitos constitucionais ainda são utópicos, pois entre o dever do Estado e o direito do

cidadão, há um abismo de vários fatores que distancia o cidadão do exercício pleno de sua cidadania.

### **1.1.2 O pleno exercício de cidadania**

Sobre os fundamentos das três funções da Política de Assistência Social que têm a cidadania como o alvo das suas ações, torna-se pertinente ressaltar as diferentes perspectiva de cidadania, conforme a compreensão de Marshall (1967), pois não se presumi apenas garantia de direitos sem o reconhecimento da igualdade de cidadania, assegurado os direitos fundamentais do indivíduo, que são compostos por três elementos, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, segundo pontou Thomas Marshall em um dos seus pronunciamentos em conferências dedicadas a Alfred Marshall (MARSHALL, 1967).

Assim, nosso desafio também é de tentar esclarecer conceitualmente a cidadania, tomando como base Marshall, segundo levantamento histórico contextualizado sobre a cidadania no fim do Século XIX, analisa separadamente os elementos numa profunda reflexão da consistência e no exercício pleno da cidadania, a partir das garantias que são objetos sistematizados explicitamente, formatados dentro dos preceitos que subordinam as políticas públicas como direitos de todos os cidadãos (apud MARSHALL, p. 63, 1967).

A partir de uma reflexão sociológica, o aspecto de desigualdade, para Marshall, não necessariamente está relacionado “a desigualdade do sistema de classes sociais”, pois para o pesquisador a desigualdade “pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.”(MARSHALL, 1967)

Para Paulo Baia (2016), “a cidadania está intimamente associada à tomada de decisão e é componente indissociável do Estado democrático de direito.”, A assertiva é um desafio a uma análise minuciosa tanto no conceito de cidadania, quanto na compreensão do Estado democrático de direito. A afirmação de que cidadania é ter liberdade de escolha, pois quem têm a tomada de decisão têm autonomia para fazê-la, certamente o que Baia está convicto é que o exercício da cidadania é ser o agente de suas ações e opções, ainda que delimitados pelos direitos e deveres. É também entendimento do autor que “a cidadania está ligada diretamente à existência e à força do Estado democrático de direito”, e o mesmo afirma “que a ordem social e todos os direitos e deveres dos cidadãos decorrem da lei.”. (BAIA, 2016)

Nessa perspectiva, Baia (2016) faz uma análise a partir da teoria de Thomas Marshall que define a plena cidadania quando o indivíduo goza de todos os direitos e exerce seus deveres dentro de um Estado democrático e de direitos. Baia (2016), em Marshall, encontrou mais um elemento do direito, definido como difuso, constituindo assim a organização social dentro do Estado, como um compêndio de diretos, civil, social, político e difuso (BAIA, p. 22, 2016).

Quanto ao direito civil, Baia defini como os direitos fundamentais, condizente com à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os direitos políticos são os que dizem respeito à participação do cidadão no governo e na sociedade. O direito a filiação partidária, a liderança e participação em movimentos sociais, e a garantia em votar e ser votado. Sobre o direito social é entendido o direito a educação, saúde, aposentadoria e ao trabalho, etc. O quarto, direito difuso enunciado por Baia (2016, p.22) e atribuído a teoria de Marshall, trata-se dos “direitos múltiplos, de segmentos específicos da sociedade” que dizem respeito a “gênero, sexualidade, meio ambiente, mobilidade urbana, direito à cidade, entre outros temas emergentes e cruciais para o bem-estar social”. (BAIA, 2016)

O início da discussão sobre cidadania baseada na plena garantia dos direitos discorrido acima num prenuncio do pensamento de Marshall (1967) e tratado junto ao conceito da formação do Estado democrático de direitos, por Baia (2016), são em tese, águas na canela, ou seja, é andar pela superfície para mergulhar na fonte, será necessário adentrar na profundidade da teoria de Thomas Marshall. Porém, cidadania não é o objeto deste trabalho, mas necessário se faz seguir um pouco mais no conceito de cidadania, para buscar contextualizar a cidadania com a política de assistência social, especificamente no olhar técnico e político como é o papel de vigilância socioassistencial.

Em Carvalho (1996), buscou-se compreender os tipos e percursos da cidadania, que por meio do estudo histórico sobre cidadania, José Murilo de Carvalho analisou os casos no Brasil no século XIX. Carvalho (1996) toma por base os dois eixos que sintetizam algumas diferenças para construir a cidadania, vale ressaltar que conceituar cidadania, segundo a base teórica adotada por Carvalho é relativo e independe culturalmente, pois segundo Richard Morse (1982), afirma que existem contrastes dentro de um mesmo continente e tradições (apud CARVALHO, 1996). Essas diferenças são essenciais para compreender o papel de uma função que é fundamental para garantia de direitos sociais e difusos, como é o caso da assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que tem na função de vigilância socioassistencial a pesquisa e o planejamento.

### 1.1.3 Vigilância Socioassistencial

Para falar da vigilância socioassistencial, teremos que voltar um pouco na contextualização feita acima, sobre a assistência social como política pública, que nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, tem objetivo de consolidar a política de assistência social para que seja capaz de contribuir para a redução das desigualdades e de assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar. (BRASIL, 2013).

Apesar da vigilância socioassistencial está dentro da PNAS e ser uma função que fundamenta-se como um dos pilares de sustentação para consolidar a política, as suas atribuições, que hoje desafia gestores para sua implantação e estruturação, foram no passado, não muito remoto, pauta de discussão desde a I Conferência de Assistência Social em 1995, onde foi elevada a importância da elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, considerando o diagnóstico e a sistematização adequada dos dados da área social, sem mencionar a necessidade estrutural desta função está atrelada na gestão (BRASIL, 2016a).

Em 1997 e 2001, as II e III Conferências Nacional, respectivamente, também pautaram sobre o diagnóstico, como um instrumento para conhecer a realidade social e mapear as exclusão e inclusão, definido pelas conferências como o meio de fornecer subsídios à elaboração de planos de Assistência Social, nas três esferas de governo, mais uma vez os conferencistas, em ambas conferências, não presumiram a função como parte estruturante da gestão, foi tratada nessa conferência como uma função terceirizada, direcionando e assegurando recursos para as unidades de ensino e outras instituições de pesquisa (BRASIL, 2016a).

Somente em 2005, com as deliberações da V Conferência Nacional, a vigilância socioassistencial é mencionada como parte integrada na estrutura da gestão e a fazer parte de um processo de requalificação, reestruturação e profissionalização da Assistência Social como política que deve assegurar direitos de cidadania (BRASIL, 2016a).

Em 2011 a função de vigilância socioassistencial foi regulamentada pela LOAS, por meio da Lei nº 12.435/11, a sua notoriedade está evidenciada na Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada em 2012, assim o sistema ganhou a capacidade de aprimoramento, qualificação e fortalecimento de gestão, pois é por meio da coleta de informações sobre os riscos e vulnerabilidades, como da identificação de respostas e ausências do poder público,

que se mensura quanto aos fatores de desproteção e aonde estão os territórios mais vulneráveis, para que os gestores empenha-se esforços e aporte recursos necessários aos enfrentamentos apontados (BRASIL, 2013).

## **1.2 Formulação do problema**

A pesquisa foi realizada em um município turístico goiano de pequeno porte, conhecido internacionalmente por possuir um vasto atrativo natural, com aproximadamente sete mil habitantes, possui algumas peculiaridades, está situada em uma região com extensa área de reserva ambiental, que por sua vez, atrai turistas e moradores de diversas partes do mundo.

Essas particularidades, refletem impactos atípicos ao município, primeiro por ser de pequeno porte, segundo por demandar políticas públicas e aparelhamentos estatais com singularidades de cidades de médios e grandes portes. A área social apresenta inúmeras situações que exigem serviços de referência especializada e não possui o aparelhamento de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, e que por essa falta o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS absorve uma grande demanda de proteção especializada, deixando de cumprir o seu principal papel que é o de referência da proteção básica, que têm exclusividade de atuação na prevenção das vulnerabilidades e no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

O tema principal deste trabalho é de caráter investigativo e fomentador, apesar de ser um tema pouco discutido, têm o escopo de abordar sobre uma função que é um instrumento da política de assistência social que prevê apoiar gestores e técnicos no enfrentamento de todas as dificuldades e desafios dessa política. O conhecimento específico desta função é essencial para eficiência, eficácia da política de assistência social, no entanto a falta desse conhecimento produz falsas interpretações, e dificulta a efetividade, nesse sentido busca-se responder algumas questões relacionadas a esta função, quais sejam:

- 1) Para onde deve olhar a Vigilância Socioassistencial?
- 2) Como organizar e implantar a vigilância socioassistencial com recursos escassos?
- 3) Quais as dificuldades na realização dos serviços pertinentes a função de vigilância socioassistencial?



4) Como a função pode contribuir para a gestão e os especialistas de assistência social?

### **1.3 Objetivo Geral**

Compreender a legislação e a normativa da política de assistência social;

Verificar, junto a um município goiano de pequeno porte, com demandas expressivas de vulnerabilidades e riscos sociais e recursos escassos, o que está sendo feito e como está sendo implantado a função de vigilância socioassistencial;

Avaliar os desafios e as dificuldades encontradas para efetivar a função de vigilância socioassistencial.

### **1.4 Objetivos Específicos**

I. Levantar as leis e as teorias sobre a função da política de assistência social e da função de vigilância socioassistencial;

II. Analisar as prerrogativas da legislação, normas e conceitos, concomitantemente comparar com a realidade prática vivida pelo município;

## **2 REVISÃO TEÓRICA**

O presente capítulo é uma revisão literária, que abordará as primícias da Política de Assistência Social, afim de compreender seus conceitos, funções e a efetividade como política pública, mas o principal olhar será voltada para função de vigilância socioassistencial.

Sabe-se que antes da promulgação da Constituinte, a assistência social não era praticada como política pública, vários autores concordam que a atividade assistencialista era realizada por meio de obras de caridades, na maioria dos casos desempenhadas pelas instituições religiosas e filantrópicas, a praticavam como benesses ou favor político numa

perspectiva politiqueria, servindo-se como moeda de troca, garantindo votos aos políticos “caridosos”, que na sua maioria, estavam a frente do poder executivo.

Com a Constituição de 1988, a Assistência Social compõe a Seguridade Social e passa a estruturar-se como política pública, regida pela Carta Magna, instituída e regulamentada pelas leis, 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e atualizada pela Lei 12.435/11. O instrumento operacional é a Norma Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. A Política Nacional de Assistência Social - PNAS, fundamenta-se nos pilares da Proteção Social, Básica e Especial, na Vigilância Socioassistencial e na Defesa dos Direitos, assegurando proteção e direitos sociais a todos quanto dela necessitar, tendo como prioridade as pessoas e famílias em situações de riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, 1993).

Podemos considerar que, apesar da LOAS ter mais de duas décadas, a Política de Assistência Social ainda está em processo de consolidação, pois não é uma realidade na maioria dos municípios brasileiro. A cultura assistencialista sobrevive, até os dias atuais, nutrida pelas benesses, por alguns políticos e instituições com mentalidades retrógradas e conceitos obsoletos. Porém é notório que a política vem ganhando, nas últimas décadas, espaços para discussões e consolidando-se democraticamente por meio dos conselhos municipais, estaduais e nacional e das conferências.

Outros ganhos trazido pela política de assistência social foram o aparelhamento estatal, que são os Centros de Referencial de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. O CRAS têm a função da proteção básica, seu trabalho desenvolve-se na prevenção das violações de direitos, dos riscos e vulnerabilidades; no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos; e na ressocialização. O CREAS têm a função da proteção especial, que é classificada em média complexidade e alta complexidade. A primeira, média complexidade, oferece serviço especializado de abordagem social há pessoas em situação de rua, dependência química e com vínculos rompidos; e da coordenação das medidas socioeducativa. A alta complexidade tem o papel de atuar junto às famílias e pessoas vítimas de violências, que tiveram seus vínculos rompidos, no acolhimento institucional e na proteção aos direitos violados.

Esses aspectos de proteção infere diretamente na garantia do direitos civil e social, pois alicerça-se na Constituição Federal, nas Leis e Normativas da Assistência Social, no Estatuto do Idoso e da Criança e do Adolescente.

Mas ainda há uma lacuna deixado pelo Estado, pois na maioria dos municípios não há profissionais e técnicos da assistência social concursados, uma grande parte desses profissionais são contratados, fragilizando os serviços que deveriam serem prestados a título de políticas públicas. Pois sabe-se que em muitos municípios, que não fizeram concursos, constrange os técnicos e profissionais de assistência social a praticas politiqueiras e assistencialistas, no modelo antigo de piedade e benemérito.

## **2.1. O caráter constitucional e regulatório da assistência social no brasil com ênfase na função de vigilância socioassistencial**

O Artigo 194, da Constituição Federal de 1988 – C.F./88, elenca assistência social à seguridade social, reconhecendo-a como política pública e acentuando-a como direito. No arcabouço da seguridade social, os preceitos específicos da assistência social, são regidos pelos Artigos 203 e 204 da Constituição, que define seus objetivos e diretrizes, respectivamente (BRASIL, 1988).

O caráter constitucional da assistência social segundo a C.F./88, encontra-se no artigo 203 e destina-se a quem dela necessitar e independe de contribuição, seus objetivos é a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; ao amparo às crianças e adolescentes carentes; à promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária (BRASIL, art. 203, 1988).

A Constituição Federal é base do Estado democrático de direito que fundamenta-se na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político. O artigo 204 que preconizam as fontes dos recursos e as diretrizes, caracteriza-se pela descentralização político-administrativa, definindo a coordenação das regras gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social; a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

A LOAS é o Marco Regulatório que estabelece as definições, os objetivos, os princípios e as diretrizes da Política de Assistência Social. No artigo 1º da Lei 8.472/93, é definido aos termos da C.F./88 que a assistência social é um direito do cidadão e dever do

Estado, define ainda que é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Segue no artigo 2º, que a assistência social têm por objetivo, nos mesmos termos que o artigo 203 da C.F./88 prescreve. O parágrafo único, do artigo 2º, define que a assistência social deve enfrentar a pobreza, à garantia dos mínimos sociais, que deve está preparada para atender as eventualidades sociais e à universalização dos direitos sociais.

Nos artigos 4º e 5º, da LOAS, o legislador atribui os princípios e as diretrizes da Política, aferindo como princípios os direitos sociais, quanto as garantias de assegurar supremacia de atendimento aos necessitados de rentabilidade econômica, reafirmando sobre a universalização dos direitos sociais para todas as outras políticas públicas, ao respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como de convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; estabelece o direito de atendimento sem discriminação de qualquer natureza e o acesso a plena divulgação dos serviços, benefícios e direitos. (BRASIL, 1993)

A exposição acima buscou elucidar sobre os princípios e diretrizes legais do papel geral da assistência social e ainda evidenciar o elo significativo da Constituição Federal com a LOAS. Assim sendo, passa-se para tentar compreender as prerrogativas da função de vigilância socioassistencial, que a partir da sua regulamentação, está estruturada dentro da PNAS, por meio da Lei 12.435/11. Que foi introduzida no artigo 2º, da LOAS consolidada pela lei supramencionada, tratado dos objetivos da assistência social, significando a vigilância socioassistencial no inciso II, dispondo sobre a finalidade de analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.

A Lei 12.435/11 também tratou de organizar sob forma de sistema descentralizado e participativo, objetivando afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos no Sistema Único de Assistência Social, conforme verifica-se no inciso VII, do artigo 6º da referida Lei. A fim de definir a vigilância socioassistencial como um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território, a atualização da lei foi importante para estabelecer o caráter legal da política pública. (BRASIL, 2011)

Sabe-se que as leis estabelecem as políticas públicas, porém uma política pública após estabelecida por lei, não garante a sua efetividade, como afirma Koga (2003), que “É evidente que a simples presença de políticas públicas não é o suficiente para a resolução da questão da exclusão social, pois é preciso considerar a forma como essa política opera. Para tanto, há que se levar em conta a cultura e a geografia da própria população - geografia humana - com a qual se trabalha” (apud RIZZOTTI e SILVA, 2013).

Nesse sentido sobram pontas de discussões sobre a efetividade da política de assistência social, mesmo com as bases constitucionais e legais que a regulamentam e a definem como direito do cidadão e dever do Estado, conforme dita no artigo primeiro da Carta Magna (BRASIL, 1988). A assertiva da lei de que a função de vigilância socioassistencial é um instrumento para proteger e assegurar os direitos do cidadão, para atestar a efetividade dessa afirmação são necessárias algumas reflexões. Primeira reflexão está relacionada ao cidadão, quanto a conscientização e o próprio conhecimento referente a sua proteção e dos seus direitos, enunciado segundo a legislação. A segunda reflexão é sobre como essa lei se formou e como foi formada a sua consciência de cidadania. Segundo Carvalho (1996) a cidadania brasileira foi uma construção oitocentista que se deu de cima para baixo.

Assim os pontos a serem discutidos, segundo as teorias da formação da cidadania, é uma necessidade relevante a investigar, para tentar tecer aos outros pontos que nos fará refletir sobre a função de vigilância socioassistencial como um instrumento efetivo de proteção e de subsídio para garantia dos direitos. Para tanto buscaremos na próxima seção conhecer como foi formada a cidadania brasileira.

## **2.2 A Formação da Cidadania Brasileira**

Na seção anterior buscou-se o conhecimento da política de assistência social, na perspectiva de política pública, fruto da interpretação coletiva de consciência, que almejavam expressar os anseios de uma sociedade, onde tiveram cerceados seus direitos e as suas necessidades eram tratadas com beneméritos ou com ações de caridade. A previdência social era direito de quem a merecesse e a assistência social era provida por ações pontuais e tidas como caridade, a primeira era uma política baseada na meritocracia e a outra, fora dos conjuntos de direitos, eram praticadas como favor e piedade. Por vinte anos de ditadura, as

angustias dos brasileiros os levaram as ruas e os seus anseios, por um longo período, foram tachados de rebeldias e manifestações ideológicas. Os movimentos sociais clamavam por direitos políticos e sociais. (COSTA, 1987)

Para Durhan (apud COSTA, 1987) "a transformação de necessidades e carências em direitos [ ... ] pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania". Em referência a assertiva de Durhan, Costa (1987) compreende que “esses movimentos sociais são novas formas de atuação que tem potencial para a construção de uma cidadania popular.” (COSTA, 1987). A leitura que Costa fez sobre o processo, aponta para forma como foi conduzida a Constituição de 1988, nas entrelinhas, percebe-se que as necessidades e carências demandadas pela sociedade, não eram tratadas como direitos, mas que se tornaram o caminho para uma nova construção de cidadania.

Segundo observações de Carvalho (1996) em “Cidadania: Tipos e Percursos”, existem vários tipos de construções da cidadania que eram praticadas no século XIX em diferentes culturas, no que diz respeito ao tipo de cidadania construída no Brasil, o autor comenta que “No caso brasileiro, a centralidade do Estado não indica seu caráter público e universalista. Isto porque, de um lado, o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, de outro, os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados.” (CARVALHO, 1996), essa observação demonstra que o tipo de cidadania construída no Brasil, no século XIX, tinha a centralidade do Estado, que representa uma construção realizada de cima para baixo. A concepção dessa formação cidadã, submete a sociedade a distorções sobre os direitos, civil, político e social. Não incluindo nesse compêndio de direitos, os direitos difusos, considerado por Baia (2016), como quarto tipo de direito, referenciando-se em Mashall (apud BAIA, p.22, 2016).

Quando Carvalho (1996) afirma que a construção da cidadania brasileira foi realizada de cima para baixo, é relevante fazer uma revisão literária sobre como foi essa formação, qual foi o processo de formação da cidadania brasileira e como isso desencadeou no processo da redemocratização.

Há uma definição formulada por Baia (2016), que traduz o Estado como estrutura política e social de um país. Essa estrutura visa promover a conciliação de interesses relativos a convivência comunitária de pessoas que habitam um mesmo território. O território brasileiro formado inicialmente por colonizadores europeus e escravos africanos, encontraram habitantes de outras etnias (CARVALHO, 2019). Se em um simples domicílio, que em sua

maioria, a convivência de uma única família os conflitos são inevitáveis, o que dirá dos conflitos existentes em um território com a grandeza territorial e cultural, como é o Brasil?

O Estado nasce exatamente da necessidade de organizar as relações, surgindo um ente. Este ente necessita das condições legítimas para exercer autoridade em pró do bem estar da população, pessoas que habitam nos limites do seu território. Essas pessoas precisam estabelecer uma sociedade, que serão os responsáveis para escolherem como se organizarão e como será o seu Governo. Nesse processo formulam-se as regras, que estabelecem suas políticas, formando-se o Estado-Nação. O Estado-Nação é o conjunto de organizações e leis que a sociedade possui, esse conjunto de organizações é composto pelas organizações política e administrativa.

Assim a Nação passa a possuir soberania dentro de um espaço delimitado por fronteiras e exerce autoridade sobre a sociedade. Quanto a organização territorial, o Brasil é uma Nação que está subdividida em federações, outras entidades autônomas, intituladas como estados, municípios e distrito federal. (BAIA, 2016)

No período colonial não existia a concepção de Estado, a colônia brasileira era apenas um quintal longínquo da coroa portuguesa, o governo não tinha como intervir nas decisões administrativa e judiciária, as suas leis eram cumpridas por conveniência dos mandados de chuva, os grandes proprietários. Para Carvalho (2002) não havia poder público, pois tanto o administrativo, quanto o judiciário estavam nas mãos dos coronéis, dos senhores dos engenhos. Parte das atividades do administrativo, como registro de nascimento, casamento e óbito, era atribuições do clero católico.

O crescimento populacional no Brasil Colônia teve grandes proporções no século XVI, após o extermínio dos índios, que no início da colonização estimava-se cerca de quatro milhões, em 1823 restavam menos de um milhão. Para suprir o déficit da mão de obra escrava indígena, foram importados escravos da África, em 1822 calculava-se cerca de três milhões, segundo Carvalho (2002), na época da independência haviam cerca de cinco milhões de habitantes na sociedade colonial. Essa população, formada por dominadores portugueses, índios e africanos.

Assim não se tinha a garantia de igualdade de todos perante a lei. Em vários outros aspectos não existiam a presença do Estado, como era o caso da Educação, seja no nível superior, quanto no fundamental, não estava garantida escolas para todos, apenas os filhos das elites que tinham acesso ao ensino. Carvalho (2002) sintetiza a ausência de cidadania, afirmando que “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos,

dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da igreja e de particulares.” (CARVALHO, p. 21-24, 2002).

Na sociedade colonial, não havia cidadania, pois nem os senhores e nem os escravos possuíam cidadania, Carvalho (2002) afirma que apesar dos senhores, do período colonial, terem liberdades, serem reconhecidos como pessoas de “boa índole”, de terem direitos de votar e serem votados, não poderia serem tidos como cidadãos, assim como os escravos não possuíam cidadania. Claro que as razões são diferentes, os escravos não tinham cidadania por falta de direitos civis básicos à integridade física, à liberdade e até a própria vida, pois quem decidiam se mereciam açoites, alforria e suas sentenças de morte, eram seus senhores. Quanto aos senhores não poderem ser considerados cidadãos, era pelo fato de não existir o sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei (CARVALHO, p. 17-21, 2002).

Segundo Carvalho (2002) a formação da cidadania brasileira é um reflexo da colonização, que deixou marcas impressas de tal forma, que até os dias atuais as expressões são notórias, principalmente na maneira como os cidadãos brasileiros se relacionam com o Estado. Os primeiros passos da construção do Estado brasileiro, são retratados por Carvalho no livro “Cidadania no Brasil. O longo Caminho”, o autor apresenta as multi formas que os colonizadores marcaram o Brasil.

Primeiro pela dominação e pelo extermínio daqueles que não submeteram e resistiram a dominação, seguido pela escravização e pela doença, de milhões de indígenas. A outra forma que deixaram marcas foi a exploração comercial, com os canaviais e com a monocultura, que exigiam grandes investimentos e muita mão de obra e depois com os minérios e o ouro, que não demandavam tanto investimento e nem muita mão de obra. As marcas da desigualdade social e o descontrole populacional são sinais que ainda estão visíveis na sociedade brasileira (CARVALHO, 2002).

Conforme mencionado, a centralidade do Estado no processo de construção da cidadania, no movimento de cima para baixo, que caracteriza a expansão do Estado sobre a vida da população, impacta diretamente na relação entre o indivíduo e o Estado. O impacto desse tipo de desenvolvimento de cidadania reflete diretamente na concepção de cidadania que a sociedade compreende. Pois a tipificação de cidadania, segundo Carvalho (1996), modela o tipo de relação entre os cidadãos e o Estado.

Nesse sentido o Estado surgiu como provedor de direitos, no movimento de cima para baixo, a percepção de cidadania brasileira tem diferenças de outras, por exemplo a da França,



aonde o movimento foi provocado pela população que não se conformava com as injustiças sociais, com as misérias que contratavam com as regalias reais. Essa insatisfação denotou a revolução francesa, e resultou no compêndio dos direitos civil, político e social.

No Brasil Colonia, os movimentos não começaram pelo povo, que eram os que não gozavam de nenhum direito, mas pelo senhores e comerciantes que estavam insatisfeitos com a realza, e essa insatisfação resultou em quatro revoltas políticas no século XVIII, segundo Carvalho (2002), das quatro revoluções, três foram movimentos da elite. O autor destaca que a independência do Brasil de Portugal foi uma negociação entre a elite e a coroa real, com a mediação da Inglaterra. Com a proclamação do Brasil monárquico de 1822, o ganho quanto a cidadania foram mínimas, pois os direitos políticos eram limitados as elites e os direitos civis, eram praticamente nenhum, principalmente em relação aos escravos.

Sob a influência da Inglaterra e da França, fundamentou-se a Constituição monárquica brasileira, outorgada em 1824, com a participação de uma representação do governo eleito pelos cidadãos, que na época, estavam fora os desempregados, as mulheres e os escravos. Em 1889, com a proclamação da República, não houve muitas mudanças nos direitos, o direito político era o mais evidente, tinha uma fama de ser liberal, pois permitia que os analfabetos votassem. Nesse tipo de formação da cidadania, o voto de cabresto foi uma das marcas que permanecem até os dias atuais.

As lutas existiam, não por ampliação dos direitos, mas pautava-se na disputa pelo domínio do poder. Mesmo com os direitos políticos sendo considerado “liberal”, as manobras políticas, as falsas atas das eleições e os conflitos violentos eram, marcas das explícitas violações desses direitos, pois Carvalho (2002) relata que haviam os “fósforos”, pessoas que se passavam por eleitores, descreve ainda sobre os “fósforos” ameaçavam os eleitores para não comparecerem as urnas, entre outras atrocidades praticadas contra o direito político dos cidadãos.

Os direitos civis no Brasil, foram outra marca, melhor dizendo, a falta de direitos civis, marcaram nossa sociedade constituída por escravos, que receberam suas cartas de alforrias, mas não os direitos básicos civil, que são o direito a moradia, a escola, a renda. Essas cicatrizes, são marcas de como a cidadania nunca foram plenas no Brasil.

Os direitos civis começaram a fazer parte das reivindicação quando os operários, na década de 1920 começaram um movimento por melhores salários e melhores condições de emprego. Porém esses movimentos não logram muito êxito.

Quanto aos direitos sociais, conforme Carvalho (2002) argumenta,

“Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar de direitos sociais. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos.” (CARVALHO, p. 61, 2002)

A Constituição Republicana 1891 proibia, segundo Carvalho (2002), que o governo federal interferisse na regulamentação do trabalho, e retirou da responsabilidade do Estado a educação primária, assim a assistência social não era obrigação do Estado. As reivindicações eram interpretadas como balburdias, então eram tratadas como caso de polícia.

A primeira lei eficaz de assistência social, dita por Carvalho (2002), foi a Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923. Em 1926 foi criado um instituto previdenciário para os funcionários da União. Os sistemas das Caixas foram expandidas para algumas empresas. Na zona rural a assistência social eram exercida pelos coronéis. Essa “proteção” dada pelos coronéis tinha uma vertente de controle de dominação, pois os trabalhadores era conduzidos a sentimentos de gratidão e lealdade.

Essas são marcas profundas na formação da cidadania brasileira, que sintomaticamente possuem reflexos culturais, tanto na sua relação com o Estado, quanto nos sentimentos e empoderamentos dos direitos. Mas foi a partir dos ano 1930, que os direitos sociais começam a trilhar pelas vias da política pública, ainda muito incompleta, pois segundo narrativas no livro “Cidadania no Brasil. O longo caminho” de José Murilo de Carvalho (2002), esse caminho percorreu vales e montanhas, entre governança ditatorial e democrática, buscando uma afirmação de sentimento de brasilidade e cidadania. Mas que nos percursos houveram tentativas de reconhecimento dos direitos civil, políticos e social.

No Brasil, até 1930, segundo Lonardoní, Gimenes e Santos (...?) a concepção de pobreza é tratada como caso de polícia, pois não era uma questão social e sim uma disfunção individual. As autoras, citando Mestriner (2001, p.57-58) descrevem que,

“A primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938: O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a

funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.” (apud LONARDONI, GIMENES E SANTOS, ...?)

O Estado Novo, da era Vargas, entre 1937 e 1945, começou acenar para a promoção social, pelo menos no sentido de uma “solidariedade nacional” com sentimentos pátrios . Os anos 1930 é caracterizado como Marco dos movimentos sociais, nesse período começou uma mobilização contra a oligarquia, movimento que tinham como cabeça a elite brasileira que haviam patrocinado a Semana da Arte Moderna e que inspirou movimentos futuros, com ideais modernistas. As críticas ao modelo antigo de Estado, combatia a oligarquia e difundiam a necessidade do governo atuar na saúde e promover o saneamento, se discutia sobre a educação como direito de todos, ainda que conotavam para uma educação industrial, apelavam-se para que fossem igualitária (CARVALHO, p.88, 2002).

Após o Marco dos anos 1930, quando houve grandes transformações sociais e econômicas na América Latina, deportou também para, diversos movimento políticos e ideológicos no cenário brasileiro (SOUSA, 2019). Mas nesse período de 1930 a 1945, que ficou caracterizado por Carvalho (2002) como “o grande momento da legislação social”, é nesse ponto que o autor reconhece uma legislação voltada para cidadania provida de cima para baixo, pois afirma Carvalho (2002) que a legislação foi “introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”.

Registra-se que em 1946 mantiveram-se os direitos sociais e garantiu-se os direitos políticos e civis. Os direitos sociais duraram até 1964, a imprensa e as organizações políticas tinham liberdades, o que afirmam que houve o exercício democrático por dezenove anos. Em 1964, os direitos civis e políticos foram restringidos, com o golpe militar, com as restrições dos direitos civis e políticos, consecutivamente os direitos sociais, que já eram submetidos a restritas proteções, na área trabalhistas e educacionais, ficando a segurança alimentar, condicionada desde 1942 a Legião Brasileira de Assistência – LBA. Não havia programas sociais de garantia de direitos e de proteção social.

A seguridade social foi concebida no Brasil pela Constituição Imperial de 1824, e tinha sua vocação para o “socorro público”, e era atribuição da organização social do trabalho, era destinado a assegurar a aposentadoria. A segurança alimentar às famílias que precisavam era providas por atos de caridades pelas instituições religiosas, no século XVI, os padres jesuítas quem se encarregavam desse socorro (JARDIM, 2013).

Com a Constituição de 1988, a seguridade social, além de estabelecer e fortalecer a atenção a saúde, a educação e a previdência social, como direito de todos e dever do Estado, incluiu no seu arcabouço a assistência social, não mais como uma ação assistencialista, mas como direito não contributivo, destinado a quem dela necessitar. Um enorme avanço para consolidação da cidadania plena, considerando Marshall (1967), que compreendeu a plena cidadania como o gozo de todos os direitos civis, políticos e sociais.

Mas cabe nesse epílogo lembrar os dois eixos de movimento para construção da cidadania, refiro-me a construção da cidadania, que segundo Carvalho (1996), remete ao movimento de cima para baixo e de baixo para cima. Conforme foi revisado nas literaturas, os movimentos sociais que estabeleceram tanto as velhas constituintes quanto a Nova Constituição, as organizações políticas predominantes que contribuíram para formação da atual Constituição Cidadã, caracterizam mais movimentos da elite do que da base popular.

### **2.3. O Olhar de Vigilância Socioassistencial**

A diversidade de interpretações sobre a função de vigilância socioassistencial é um dos motivos de pesquisa do tema. A assistência social recebeu a responsabilidade de integrar esta função em suas funções pela Lei 12.435/11 e foi adicionada na NOBSUAS/2012, no artigo 87 com a seguinte descrição:

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;

II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (Brasil, 2012:p.40)

O olhar que a vigilância socioassistencial precisa ser treinada, necessariamente, deve ser um olhar estratégico e estreitamente sintonizado com as outras duas funções, a Proteção Social, básica e especial, e a Garantia de Direitos. Porém sua atenção deverá estar mais atenta para as Proteções Sociais, pois se essas duas vertentes da proteção social, a básica, que atua na prevenção dos riscos e vulnerabilidades sociais, e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, familiar e social, igualmente atento na proteção social especial, que promove atendimento para as médias e altas complexidades. Se essas duas funções, a vigilância socioassistencial e as proteções sociais estiverem em plena harmonia, a terceira função, que é a garantia de direitos, será consequentemente cumprida por consequência da ótima integração entre as duas outras funções.

Assim incumbe a assistência social tratar desta função no campo da gestão como procedimento técnico e político de conhecimento territorial, dos riscos, das vulnerabilidades e das violações de direitos. É também prerrogativa da função o monitoramento e acompanhamento dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, conforme o enunciado, supracitado.

Desta forma a vigilância socioassistencial é um instrumento fundamental não apenas para os gestores e técnicos da assistência social, mas para toda rede socioassistencial ter conhecimento das realidades locais e definir dentro de suas finalidades e objetivos, o planejamento estratégico mais adequado ao enfrentamento das demandas apresentadas.

Outros pontos favoráveis que vigilância socioassistencial apresenta, é que além das demandas consideradas como de riscos e vulnerabilidades, estão ainda inseridos os aspectos das pessoas e famílias não inclusas, mas que apresentam situações tipificadas como de atenção socioassistencial e não foram incluídas em nenhum serviço, programas e/ou benefícios. É válido ressaltar que a assistência social é uma política pública, por ter o caráter público, a atenção deve ser prestada a todos quantos dela necessitar, ainda que não tenha sido por procura espontânea, mas que tenha sido alcançada pela busca ativa. Que será muito mais eficiente com papel da vigilância socioassistencial bem executada.

Dada esta introdução, veremos a seguir três aspectos fundamentais para desempenho da função de vigilância socioassistencial.

### **2.3.1 Vigilância socioassistencial como uma ferramenta de gestão pública**

No campo empresarial, ferramenta de gestão são técnicas utilizadas para aprimorar produtos, processos, sistemas e projetos, com objetivo de melhorar a qualidade e prevenir eventuais problemas futuros. Nesta subseção apresenta-se a vigilância socioassistencial como uma ferramenta de gestão por se tratar de uma função encarregada de auxiliar o gestor e equipe técnica de assistência social a conhecer o seu território e as suas demandas e qualificar os serviços, programas e benefícios ofertados.

O gestor de assistência social é aquele que tem a responsabilidade de gerir uma política pública. Fazer gestão de políticas públicas, corresponde a limitar as tomadas de decisões ao que a lei autoriza, pois suas ações estão subordinadas ao Direito Público, Administrativo e Constitucional. Diferentemente do gestor empresarial, que está submetido ao direito civil, comercial e penal, suas ações estão condicionadas ao que a lei não o proíbe.

Essa diferença estabelece limites ao agente público para não cometer abuso de poder, improbidade administrativa, peculato entre outros crimes contra o patrimônio público e administração pública. (COELHO, 2014)

Assim a vigilância socioassistencial ampara o gestor de assistência social para desempenhar sua função respaldado no que a lei lhe autoriza e estabelece dentro dos limites e dos princípios da Administração Pública, quais sejam, a legalidade; a impessoalidade; a moralidade; a publicidade; e a eficiência. Além dos princípios administrativo da gestão pública, o gestor está limitado a atuar dentro da legalidade de sua pasta, que ao gestor da assistência social é a Lei 8.742/93 - LOAS, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

A Lei complementar 12.435/11, que atualiza a LOAS, estabeleceu no parágrafo único, artigo 6ºA, que a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de riscos e vulnerabilidade social e seus agravos no território. Normativamente, por meio da NOBSUAS/2012, Art. 88, discorre sobre a operacionalização, nos seguintes termos:

Art. 88. A Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial.

§1o As unidades que prestam serviços de Proteção Social Básica ou Especial e Benefícios socioassistenciais são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações.

§2o A Vigilância Socioassistencial deverá cumprir seus objetivos, fornecendo informações estruturadas que:

I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;

II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;

III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea.

A NOB 2012, é um instrumento normativo que orienta as atribuições e as funções da assistência social, consolidada com o SUAS. As atribuições da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, concernente a vigilância socioassistencial, estão dispostos no Capítulo VII, seções I, II, III e IV, artigos 87 ao 108. Intitulam-se, da operacionalização da vigilância socioassistencial, da informação, do monitoramento e da avaliação, respectivamente.

Da operacionalização da vigilância socioassistencial, correspondente ao artigo 88, que estabelece as relações entre as áreas responsáveis pelos serviços, programas e benefícios da proteção social, básica e especial, deve haver trocas de informações entre as unidades de atendimento, onde os serviços disponibiliza dos dados referentes aos atendimentos, para que a vigilância socioassistencial possa tratar esses dados, processando-as e produzindo informações a fim de contribuir para o aprimoramento dos atendimentos e para a compreensão dos fenômenos que envolvem o serviço, essas informações são os insumos que subsidiam a coordenação para o planejamento e execução de busca ativa que asseguram as ofertas de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea.

As informações são os produtos que a vigilância socioassistencial produz para que a mesma possa verificar sobre os riscos e vulnerabilidades e às necessidades de proteção da população, concernente à assistência social. Como também, conhecer as características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instaladas no território, considerando entre a demanda e a oferta.

No compêndio dos artigos 90 a 94, da NOBSUAS/2012, estão descritas as responsabilidades pertinentes a cada ente, como o foco desse trabalho está voltado para um município, apontadas apenas as responsabilidades descritas nos artigos 91 e 94, que tratam das responsabilidades comum e as específicas, respectivamente.

No artigo 91, pertinente as responsabilidades comuns, estão elencadas quinze incisos, sendo que o inciso I, desmembra-se em dois itens, a e b. Todo o artigo aborda sobre a responsabilidade de elaborar e atualizar periodicamente o diagnósticos socioterritoriais, que devem considerar às vulnerabilidades e os riscos, verificando as demandas e as ofertas referentes a cada tipificação das vulnerabilidades e serviços. São atribuições comum dos entes a coordenação, integração e articulação dos serviços ofertados, tanto dos aparelhos estatais, quanto das organizações privadas que ofertam serviços socioassistenciais.

O artigo 94 referencia especificamente aos Municípios e ao Distrito Federal, responsabilizando-os desde a elaboração do diagnósticos, a sistematização, processamento e distribuição das informações junto aos aparelhos estatais e a toda rede socioassistenciais, a fim de dar todo o aparato legal para o desempenho da função vigilância socioassistencial no âmbito da gestão pública municipal. (NOBSUAS, 2012)

Mas a finalidade da função vigilância socioassistencial não limita-se, apenas nos aspectos legais, é muito mais amplo, o seu olhar precisa observar os territórios muito mais além do que lhes impõe a lei, o olhar da vigilância socioassistencial não têm a proposição de fiscalizadora e controladora, pois este campo está destinado aos conselhos.

Olhar que a função de vigilância socioassistencial precisa apurar abrange o campo da tecnicidade e da política pública. Conforme evidencia o Caderno 3 do CAPACITASUAS, a função de Vigilância Socioassistencial consolida-se:

na ótica da gestão pública é prerrogativa tanto técnica como política. Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, onde a utilização de dados e informação realimente a



política e seus programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Mas, a construção de medidas sociais, como aponta Vera Telles (2004), também possui uma dimensão política e normativa, pois envolve necessariamente disputas, no campo prático e político da ação e da intervenção pública, para a definição dos valores, concepções e as convenções sociais que orientam a direção da política pública. (BRASIL, p. 36, 2013)

Na teoria da administração geral, a abordagem neoclássica, trata do processo administrativo como “um processo de aplicação de princípios e de funções para o alcance de objetivos” (CHIAVENATO, p. 271, 1987). A estrutura da assistência social com a inclusão em 2011, no arcabouço da LOAS, aplica estes princípios da teoria neoclássica da administração, pois o escopo da função vigilância socioassistencial adota o ciclo administrativo, que Fayol denominava como elementos da Administração, sendo o planejamento, a organização, a direção, e o controle (apud CHIAVENATO, p.272, 1987).

Com a devida percepção da administração, a vigilância socioassistencial, é a função que têm o papel de organizar, estruturar e padronizar as informações, pois as informações são produzidas pelos acontecimentos, de forma desorganizada, desestruturada e sem nenhum critério de padronização. O caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2016), aponta como primeiro passo na implantação da Vigilância Socioassistencial, é identificar a fontes de dados e informações, pois estas informações, são existentes nos territórios, elas precisam serem observadas por duas lentes, um técnico e outro político. O olhar técnico vai enxergar essas informações pelo caminho da ciência, com metodologia e conhecimentos de diversas áreas do conhecimento, sociológico, estatístico, do serviço social e psicológico. Mas tão importante quanto o olhar técnico, é o olhar político, pois este olhar precisará pensar em ações estratégicas como políticas públicas, com serviços, programas e benefícios que atendam as demandas identificadas pelas informações tecnicamente organizadas, estruturadas e padronizadas. (BRASIL, 2016b)

Pelo exposto teórico apresentado neste capítulo, temos em tese que a Assistência Social se estrutura em três pilares que sustentam-se no amparo da lei e das normas, e suas atribuições são desenvolvidas pela proteção social, básica e especial, pela vigilância socioassistencial e pela garantia de direitos, pronta para atender prioritariamente a quem dela precisar, mas atuando proativamente na busca de pessoas e famílias que estão excluídas dessa proteções e desses direitos essenciais para o exercício pleno da cidadania.

Pelas exposições das leis e da teoria, até aqui discutida sobre o tema, chegamos próximo ou a plena compreensão da função de vigilância socioassistencial, que é o conhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais e seus agravos no território, mas também é o olhar técnico e político da assistência social, capaz de processar as informações de forma que contribua com a gestão na elaboração de um planejamento estratégico e ações efetivas, equalizando ofertas e serviços, para garantir a proteção e a promoção social do indivíduo e da família na sociedade.

### **3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Quanto ao método científico adotado, considerou o que Lakatos e Marconi (1989) definem como método indutivo, pois segundo as autoras, “o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusão cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.”, nesse sentido, o presente estudo utilizou-se das premissas legais, estabelecida pela Lei 8.472/93, suas alterações e normativas.

Porém, as bases legais não são suficientes para estabelecer comparações para análise e estabelecer conclusões, que teve como objeto a função de Vigilância Socioassistencial, em um município goiano, de pequeno porte, com menos de vinte mil habitantes, que por força de normativa tem o dever de estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial (NOBSUAS, p,21, 2012). Ainda foram fontes de pesquisas as literaturas da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério de Cidadania (Antigo MDS), artigos e trabalhos acadêmicos, documentos e pesquisa in loco.

#### **3.1 Características geral da pesquisa**

A pesquisa foi realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social de um município goiano, de pequeno porte, a estrutura física da secretaria é composta por três salas, sendo uma individual, da secretária. As outras duas salas são compartilhadas, uma é compartilhada entre assessoria administrativa, assessoria de finanças e auxiliar administrativa. A outra sala é compartilhada entre assessoria de habitação e projetos sociais e assessoria de diagnóstico e acompanhamento social.

A maior parte da pesquisa foi realizada na sala que é utilizada pela assessoria de diagnóstico e acompanhamento social. Foi observado o trabalho da vigilância

socioassistencial junto as unidades do CRAS, do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e das entidades de assistência social e em duas reuniões do conselho municipal de assistência social.

A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica qualitativa, pelo método indutivo de observação, conforme afirmam Lakatos e Marconi (1989, p. 41, 1989),

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contidas nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar as conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Assim sendo, as autoras afirmam que pelo método indutivo, “quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira” (LAKATOS E MARCONI, p. 47, 1989).

Pelo fato do objeto de pesquisa se tratar de uma função constituída para servir de instrumento a uma política pública, cujo objetivo geral consiste em compreender a legislação que rege esta política e verificar se esta função está sendo efetiva em um município de pequeno porte e se está alcançando as proposições legais, para tentar fazer uma avaliação sobre os desafios e as dificuldades encontrados, optou-se por uma abordagem qualitativa, onde o instrumento será a observação in loco, análise documental e revisão teórica e que não se tem a presunção de uma conclusão quanto aos fatos.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os referenciais teóricos pesquisados abordaram sobre os assuntos temáticos que serviram de base para discussão contextual, juntamente com as leis e normativas pertinentes a política pública de assistência social.

As observações sobre a função de vigilância socioassistencial ocorreram na maior parte do tempo no ambiente de trabalho onde o servidor público, responsável, executa o serviço. Acompanhou-se o trabalho do servidor durante três meses, duas vezes por semana, durante quatro horas diárias. O servidor utiliza-se de um instrumento denominado de “Levantamento territorial de riscos e vulnerabilidades sociais para diagnóstico”, onde o mesmo sai a campo para coletar informações nas unidades do CRAS, do serviço de

convivência e fortalecimento de vínculo, no conselho tutelar, em três entidades de assistência social, a fim de alimentar a planilha de consolidação das informações. Também houve participação em duas reuniões ordinárias do conselho de assistência social em que o servidor apresentou informações já consolidadas.

Todas as observações foram registradas em caderneta de anotações para futuras consultas e análise.

Os documentos arquivados de domínio da secretaria foram examinados, alguns documentos sem preenchimentos foram digitalizados, para demonstração.

#### **4.1 Processo de Implantação da Vigilância Socioassistencial**

O processo de implantação da vigilância socioassistencial iniciou no ano de 2013, com a contratação de um sociólogo. O contrato durou doze meses, após o encerramento do contrato, não houve outra contratação. Após quatro anos, em 2017, a nova gestão, fez nova contratação, com a proposta de retomar o trabalho anterior, mas não havia nenhuma informação sobre o início da implantação. Necessitando recomeçar todo processo, o contrato foi realizado sem critérios definidos para o exercício da função e não exigia nível superior, a pessoa contratada, tinha nível médio, e não possuía conhecimento da política da assistência social.

Em janeiro de 2018, com a reestruturação organizacional da Prefeitura Municipal, foi criada a Assessoria de Diagnóstico e Acompanhamento Social dentro da estrutura da Gestão de Assistência Social, com competência de vigilância socioassistencial, para o cargo foi nomeado um servidor, de nível superior, com formação de Bacharel em Administração Pública, encarregado de estruturar e implementar a função em conformidade com os preceitos da NOBSUAS 2012.

Com a nova reorganização a vigilância socioassistencial passou para a assessoria de diagnóstico e acompanhamento social, Com base nos artigos 87, 88 e 90 da NOBSUAS 2012, que elaborou um plano de trabalho, traçou metas e dividiu as ações para os dois semestres de 2018, com as seguintes ações:

1. Organização, estruturação e padronização de informações;
2. Produção, sistematização e análise da informação;
3. Mapa de informações;
4. Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados;

## **4.2 Análise das prerrogativas da legislação comparadas a realidade vivida no município do nordeste goiano**

Em análise documental oficial, constatou-se que o município possui duas leis específicas para o funcionamento da assistência social, a Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e a Lei de criação do Fundo Municipal de Assistência Social. Foi pactuado a política de assistência social na modalidade da Proteção Social Básica, por ser município com menos de 20.000 habitantes. O município não possui uma lei específica, que regulamenta a assistência social no âmbito municipal. Assim todas as tomadas de decisões são respaldadas pelas Leis Federal e Estadual.

Assim sendo, toda análise com base comparativa a luz da legislação foram realizadas a partir da NOBSUAS 2012. A análise restringiu-se na função de Vigilância Socioassistencial, objeto da pesquisa.

Considerando a apresentação da NOBSUAS 2012, no parágrafo cinco, a nova norma operacional destaca a Vigilância Socioassistencial como uma nova estratégia para possibilitar qualidade na gestão e na prestação de serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

Na apresentação ressalta-se ainda, que o monitoramento sistemático e a territorialização dos equipamentos de assistência social nas áreas de maior vulnerabilidade e riscos, faz parte do desafio estratégico da implantação da vigilância socioassistencial, que é da natureza de sua função o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos das violações de direito nos territórios, que orienta e avalia a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários. (BRASIL, p. 11,13, 2012)

Pelo exposto, os tópicos analisados a seguir, seguiram a ordem dos artigos, incisos e itens em conformidade com a NOBSUAS 2012.

### **1) Análise sob base da NOBSUAS/2012 comparativa a realidade do município estudado:**

a) Artigo 1º da NOB/2012, elenca a Vigilância Socioassistencial como uma das funções da assistência social.

**Análise 1:** O município de pequeno porte, com menos de 20.000 habitantes, possui características diferenciadas de outros municípios do mesmo porte. Por está localizado numa região de atração turística internacional, pessoas com cultura e hábitos diversificados, são atraídas para fazer turismo e muitos passam a residir no município, tornando complexo a

oferta dos serviços de proteção social, pois a demanda apresenta-se para assistência social com vários problemas relacionados aos riscos e vulnerabilidades sociais e agravos territoriais.

A Secretaria de Assistência Social reconhecendo suas demandas e atenta aos impactos sociais que essas demandas causam e os agravos que podem vir a causar, iniciou em 2017 a reorganização da vigilância socioassistencial. Em 2018 reestruturou-se e criou dentro da estrutura da gestão uma assessoria de diagnóstico e acompanhamento social com finalidade estratégica de gestão, seguindo o que preconizam os artigo primeiro da norma operacional, “A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.”. (BRASIL, 2012)

b) Artigo 2º, incisos XI, estabelece que é objetivo do SUAS afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções de assistência social.

**Análise 2:** Observou-se que a Secretaria de Assistência Social responsabiliza-se e aportou recursos no planejamento financeiro para implantação e implementação da função de vigilância socioassistencial.

c) Artigo 12, inciso XIX, sobre as responsabilidades comuns dos entes, que trata sobre a estruturação, implantação e implementação da Vigilância Socioassistencial.

**Análise 3:** Constatou-se que a Gestão adquiriu um notebook, dois armários, equipamentos e materiais para encadernação e organização de documentos com objetivo de estruturar o trabalho da vigilância socioassistencial.

Segundo a gestão, o setor conta apenas com um técnico de nível superior, com formação de Bacharel em Administração Pública, Especializando em Gestão Pública Municipal, com Especialização em Gestão de Casos em Dependência Química e Abordagem Social. A gestora afirmou que os recursos são extremamente escassos, impossibilitando a ampliação da equipe.

A vigilância socioassistencial não possui veículo a disposição, pois a secretaria possui apenas um veículo que serve os usuários da assistência social para levá-los à Brasília e Goiânia, a fim de tratar de problemas de documentação, INSS e outros relacionados aos serviços e recursos de garantia de direitos que são inexistentes no município.

Notou-se também que, mesmo sem ter avançado na sistematização e sem as devidas análise das informações, existe um procedimento sendo processado, que foi possível encaminhar algumas dessas informações para o CRAS, para que houvesse busca ativa para averiguação da ocorrência apresentada. Houve apresentação das informações na última reunião com o conselho de assistência social, quando a pauta tratava do plano de ação de assistência social para 2019.

Observou-se que existe um esforço para sistematização, por parte do servidor responsável pela área da vigilância socioassistencial, que elaborou uma planilha dinâmica onde as informações vão sendo inseridas de acordo as coletas e automaticamente os gráficos vão sendo atualizando-se, conforme figuras 1 e 2, abaixo:

LEVANTAMENTO CONSOLIDADO TERRITORIAL DE RISCOS E VULNERABILIDADES SOCIAIS PARA DIAGNÓSTICO							
LEVANTAMENTO CONSOLIDADO TERRITORIAL DE RISCOS E VULNERABILIDADES SOCIAIS PARA DIAGNÓSTICO							
DATA:	VULNERABILIDADES SOCIAIS						
	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 59 anos	60 anos acima	Masculino	Feminino
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA E POBREZA (RENDIA FAMILIAR ENTRE R\$ 0,00 e R\$ 170,00 PER CAPTA)	9	225	78	476	25	471	588
PESSOAS COM RELAÇÕES FAMILIARES FRAGILIZADAS E/OU CONFLITOS	4	69	10	86	8	57	119
PESSOAS SEM CONDIÇÃO DE ASSEGURAR SUA SUBSISTÊNCIA ( DESPESAS COM REMEDIOS E/OU TRATAMENTO SUPERIOR A RENDA FAMILIAR)	245	195	76	465	15	439	569
PESSOAS DEPENDENTES DE CUIDADOS POR TERCEIROS	1	2	0	3	0	2	3
PESSOAS USUARIAS DE ALCOOL E/OU OUTRAS DROGAS	0	0	8	62	10	61	19
PESSOAS COM TRANSITORIO MENTAL E COMPORTAMENTAL	0	42	40	207	104	176	245
PESSOAS COM FALTA DE PROVISAO ALIMENTAR	7	23	5	18	3	26	31
PESSOAS BENEFICIARIAS DO BOLSA FAMILIA	225	255	44	390	9	403	520
PESSOAS COM DEFICIENCIA (FISICA, VISAO, AUDITIVA, FALA)	11	23	10	156	100	133	167
PESSOAS BENEFICIARIAS DO BOLSA FAMILIA EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES	0	3	0	1	0	2	1
PESSOAS APOSENTADAS	0	2	1	7	184	90	104
PESSOAS BENEFICIARIAS DO BPC	0	8	3	75	13	42	51
PESSOAS DE SEMPREGADAS	0	0	0	1155	7	408	754
PESSOAS COM O ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	0	0	1	780	187	483	480
PESSOAS FORA DA ESCOLA COM IDADE ESCOLAR	1	412	691	0	0	522	582
PESSOAS NAO ALFABETIZADA	0	9	6	195	152	184	177
PESSOAS EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVA	0	0	0	5	0	3	2
PESSOAS EM CUMPRIMENTO DE PRESTACAO DE SERVICO COMUNITARIO	0	0	0	1	0	1	0
PESSOAS COM PRIVACAO DO CONVIVIO FAMILIAR	0	0	0	20	4	22	2
PESSOAS COM PRIVACAO DO CONVIVIO SOCIAL	0	1	0	0	0	0	0
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE NEGLIGENCIA	9	51	5	7	7	38	38
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MAUS TRATOS	9	26	9	2	3	16	29
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE ABUSO E EXPLOACAO SEXUAL	1	6	6	4	0	3	14
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLENCIA DOMESTICA (FISICA E PSICOLOGICA)	3	18	4	6	2	17	10
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL	0	1	1	0	0	0	2
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	0	0	0	15	3	15	3
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDENCIA ALUGADA	0	14	0	0	0	9	6
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDENCIA CEDIDA	5	19	0	0	0	11	13
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDENCIA PROPRIA	0	33	0	0	0	18	15
PESSOAS QUE APRESENTA DESNUTRICAO	2	22	0	0	0	13	11
PESSOAS GESTANTES	1	5	3	0	0	1	8
PESSOAS COM SINDROME DE DOWN	0	2	0	0	0	1	1
PESSOAS SEM QUALIFICACAO PROFISSIONAL	0	0	695	922	323	975	955
PESSOAS EM TRANSITO	0	0	0	15	0	10	3
PESSOAS SEM NENHUM CONVIVIO SOCIAL (LAZER, RELIGIAO, CULTURA)	0	0	0	0	2	0	0
TOTAL	537	1464	1692	5073	1161	4661	5503

Figura 1. Levantamento territorial de riscos e vulnerabilidade consolidado. Fonte: Secretaria de Assistência Social. Município nordeste goiano, 2019.

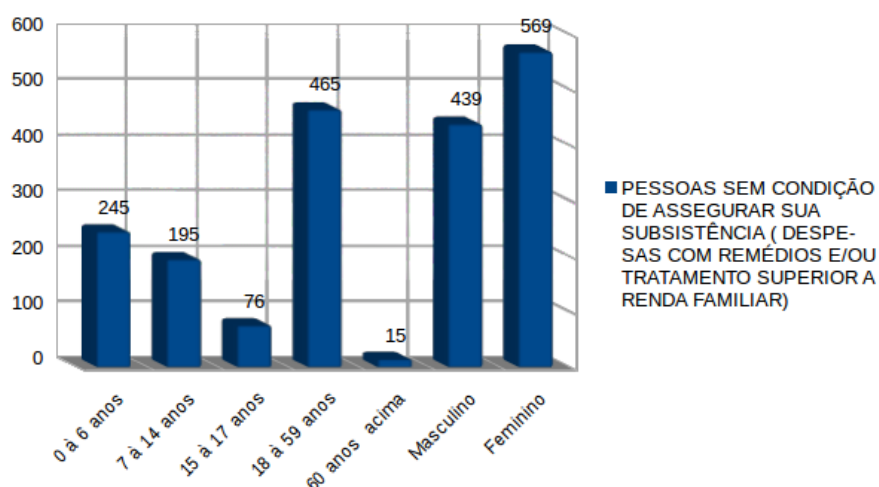


Figura 2. Gráfico dinâmico. Fonte: Secretaria de Assistência Social. Município nordeste goiano, 2019.

e) Artigo 88, parágrafos 1º e 2º, dispõem sobre as relações com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial, as unidades são provedoras de informações produzidas e processadas que servem de subsídios para o planejamento das ações, a vigilância fornece informações estruturadas.

**Análise 5:** A Vigilância Socioassistencial do município do nordeste goiano, busca informações em várias fontes provedoras. Nos sistemas disponíveis pela Secretária Especial do Desenvolvimento Social, que armazenam informações sobre o Registro Mensal de Atendimento – RMA, Cadastro Único para Programas Sociais, Relatório de Informações Social, também são fontes de informações a rede socioassistencial, as Unidades Básica de Saúde, Conselho Tutelar, os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, as entidades socioassistenciais. Essas informações são coletadas por meio de um formulário em papel, denominado de “Levantamento Territorial de Riscos e Vulnerabilidades”.

Percebeu-se que, por parte da assessoria de diagnóstico e acompanhamento social, houve algumas tentativas junto a secretaria municipal de educação, por meio da Coordenação Técnico Pedagógico Municipal, para que o referido formulário pudesse ser preenchido nas escolas, mas não logrou êxito, pois a coordenação não conseguiu estabelecer um canal de coleta das informações junto às escolas. Até o encerramento das observações desta pesquisa, a vigilância socioassistencial, não havia tentado outra estratégia para conseguir o preenchimento do formulário, conforme ilustração a abaixo.



**LEVANTAMENTO TERRITORIAL DE RISCOS E VULNERABILIDADES SOCIAIS PARA DIAGNÓSTICO**

**INSTITUIÇÃO:** \_\_\_\_\_

**Endereço: DATA:** / / **R01**

VULNERABILIDADES SOCIAIS	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 59 anos	60 anos acima	Masculino	Feminino
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA E POBREZA (RENDA FAMILIAR ENTRE R\$ 0,00 e R\$ 170,00 PER CAPTA)							
PESSOAS COM RELAÇÕES FAMILIARES FRAGILIZADAS E/OU CONFLITOS							
PESSOAS SEM CONDIÇÃO DE ASSEGURAR SUA SUBSISTÊNCIA (DESPESAS COM REMÉDIOS E/OU TRATAMENTO SUPERIOR A RENDA FAMILIAR)							
PESSOAS DEPENDENTES DE CUIDADOS POR TERCEIROS							
PESSOAS USUÁRIAS DE ALCOOL E/OU OUTRAS DROGAS							
PESSOAS COM TRANSTORNO MENTAL E COMPORTAMENTAL							
PESSOAS COM FALTA DE PROVISÃO ALIMENTAR							
PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA							
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (FÍSICA, VISÃO, AUDITIVA, FALA)							
PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES							
PESSOAS APOSENTADAS							
PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO BPC							
PESSOAS DESEMPREGADAS							
PESSOAS COM O ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO							
PESSOAS FORA DA ESCOLA COM IDADE ESCOLAR							
PESSOAS NÃO ALFABETIZADAS							
PESSOAS EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVA							
PESSOAS EM CUMPRIMENTO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMUNITÁRIO							
PESSOAS COM PRIVAÇÃO DO CONVÍVIO FAMILIAR							
PESSOAS COM PRIVAÇÃO DO CONVÍVIO SOCIAL							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE NEGLIGÊNCIA							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE MAUS TRATOS							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLENCIA DOMESTICA (FÍSICA e PSICOLÓGICA)							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDÊNCIA ALUGADA							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDÊNCIA CEDIDA							
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RESIDÊNCIA PRÓPRIA							
PESSOAS QUE APRESENTA DESNUTRIÇÃO							
PESSOAS GESTANTES							
PESSOAS COM SÍNDROME DE DOWN							
PESSOAS SEM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL							
PESSOAS EM TRÂNSITO							
PESSOAS SEM NENHUM CONVÍVIO SOCIAL (LAZER, RELIGIÃO, CULTURA)							

RESPONSÁVEL PELA INFORMAÇÃO: \_\_\_\_\_

CONTATO: ( ) \_\_\_\_\_

f) Artigo 89, sobre a análise das informações relativas às demandas quanto às, incidências de riscos e vulnerabilidades e às necessidades de proteção da população, no que concerne à assistência social, e características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instalada vistas na perspectiva do território, considerando a integração entre a demanda e a oferta.

**Análise 6:** Até o encerramento das observações, a vigilância socioassistencial não avançou em analisar as informações que já havia coletada. Porém já houve encaminhamentos para o CRAS de algumas incidências de riscos que foram identificadas.

As análises realizadas foram frutos do noventa e seis horas de trabalho de acompanhamento das rotinas e exames de documentos realizados junto com o técnico responsável pela área de diagnóstico e acompanhamento social, que exerce a função de vigilância socioassistencial.

Outro ponto de dificuldade que foi observado, é que não existe um apoio administrativo, de nível médio, para auxiliar o técnico de nível superior, que é o responsável pela organização, estruturação e padronização das informações, além de exercer frente a outras ações relacionadas a proteção social especial, por não existir uma equipe mínima de na

secretaria, que no início de maio contratou uma assistente social, para o atendimento dos casos de benefícios eventuais.

Em suma, percebeu-se que existem avanços, mas há enormes desafios, a luz da legislação vigente, há falta de efetividade, pois as ações são parcialmente desenvolvidas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tema estudado possui vários aspectos que poderiam serem analisados e melhores tratados, mas pela limitação do tempo, não foi possível avançar muito mais nos assuntos. Porém o que se propôs, que era compreender sobre o papel da vigilância socioassistencial e sua efetividade, chegamos aos resultados, com a certeza de que há muito o que se explorar, pois o assunto é um campo ainda pouco explorado.

Procurou-se imergir sobre essa função de assistência social, relativamente nova, pois foi inserida na LOAS em 2011 (BRASIL, 2011), com escopo de acrescentar competência a política de assistência social como uma ferramenta integradora das outras funções. Mas o assunto tem vertentes que necessitam de mais aprofundamento.

O estudo demonstrou que a preocupação dos formuladores da política de assistência social já tinham a compreensão sobre a importância de ter o conhecimento dos territórios e suas vulnerabilidades, riscos e agravantes sociais. Desde o início da inclusão da política social como direito de todos, a vigilância socioassistencial já era pauta de discussão nas primeiras conferências e saiu como resolução de responsabilidade de gestão, para que a produção de conhecimento do território fosse a base do planejamento das ações e pudessem serem enfrentados os problemas sociais com serviços, programas e benefícios.

Ao se passar dos anos, esse reconhecimento da importância da vigilância socioassistencial, ganha características de função, ou seja, passa a ser um dos pilares, juntamente com as proteções sociais e com a garantia de direitos.

Se pensarmos que no início do século passado, os direitos sociais eram ignorados e que hoje a Constituição Federal de 1988 garante direitos sociais básicos, que a assistência social é para quem dela necessitar sem exigir, para isso, contribuição e que a finalidade da assistência social é constituir e garantir a cidadania, pode-se afirmar que a vigilância é uma função primordial para efetivar cidadania e emancipar pessoas e famílias, por meio de uma política pública.

Conclui-se, sem a pretensão determinista de que se alcançou o ápice da compreensão, mas que de início pode-se afirmar que a vigilância socioassistencial é uma função de grandes relevâncias para o desempenho da gestão da política de assistência social.

## REFERÊNCIA

BAÍIA, Paulo. Cidadania : aprendizagem para a transformação social : Módulo 1 : A construção da cidadania / Paulo Baía ; organizado por : Elisiane da Silva ; revisão : Tayana Moritz – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2016

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – Art. 204, 1988. Disponível em: <>. Acesso em: 22 de nov. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.472, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília. Dezembro, 1993. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 30/11/2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília. Julho, 2011. Disponível em: <>. Acessado em 30/11/2018

\_\_\_\_\_. Conferências Nacionais de Assistência Social: Dados sobre as Conferências e suas Deliberações. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ranieri Braga. 2016a.

\_\_\_\_\_. Orientações técnicas da vigilância socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social: Departamento de Gestão do SUAS: Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial. Ministérios do Desenvolvimento Social e Agrário. Brasília, 2016b.

\_\_\_\_\_. CapacitaSUAS: Sistema Único de Assistência Social: Caderno 3: Vigilância Socioassistencial: GARANTIA DO CARÁTER PÚBLICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Dezembro de 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 337-360, dez. 1996. ISSN 2178-1494. Disponível em: <>. Acesso em: 23 Mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 16 de Fevereiro de 2006. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. DOU 23/02/2006.

CARVALHO, Leandro. Colonização do Brasil; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/colonizacao-brasil.htm>>. Acesso em 23 de maio de 2019.

CHIAVENATO, IDALBERTO. Teoria geral da administração: abordagem prescritiva e normativas da administração. 3. ed. São Paulo: M cGraw-Hill, 1987.

COELHO, Ricardo Corrêa. O público e o privado na gestão pública. 3. ed. rev. atual. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

COSTA, Maria das Dores. Movimentos Sociais e Cidadania: uma nova dimensão para a política social no brasil. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro. 22(2):3-10. abr./jun. 1988. Janeiro, 1987. Disponível em: <>. Acesso em: 21 de maio 2019.

EPIFÂNIO, Alex Ferreira. A Assistência Social no Brasil à Luz da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), 201-?. Disponível em: <>. Acesso em: 22 de nov. 2018.

GOIÁS (Estado). Ministério Público e a fiscalização do SUAS. Ministério Público do Estado de Goiás: Escola Superior do Estado de Goiás: Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e do Cidadão. Goiânia: ESMP-GO. Goiás, 2015.

M A R S H A L L , T. H. Cidadania, classe social e status. Introdução do prof. Phillip C. Schmitter. Tradução de Meton Porto Gadelha. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1967.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. *Serv. Soc. Rev.*, V. 15, N.2, P. 130-151. Londrina, 2013.

SOUZA, Sonia Aparecida da Silva de; GONÇALVES, Suélen Felipe Gonçalves. Política de Assistência Social: uma breve análise de seus avanços e retrocessos. 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. 2º Seminário de Direitos Humanos. Capitalismo Contemporâneo na América Latina: políticas sociais universais?. Unioeste. Paraná, 2014. Disponível em: <>. Acesso em: março de 2019.

SOUZA, Rainer Gonçalves. "O regime liberal populista"; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/o-regime-liberal-populista.htm>>. Acesso em 27 de maio de 2019.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. ...?. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2-sonia.htm>>. Acesso em 27 de maio de 2019

JARDIM, Rodrigo Guimarães. . **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26145>>. Acesso em: 26 maio 2019.